

Vergaderjaar 2009–2010

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 januari 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft in de vergaderingen 3 en 10 november 2009 gesproken over het nagehangen besluit tot intrekking van het besluit financiële zekerheid milieubeheer.

De commissie heeft in deze vergaderingen geen bezwaar uitgesproken tegen het onderhavige besluit, maar miste een toelichting op de keuze voor het uitvoeren van de motie Neppérus/Viets en het negeren van de motie Poppe.

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 17 november 2009 een brief gestuurd.

De minister heeft op 4 januari 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Meindertma (PvdA), (voorzitter), Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD), Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP), Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman (PvdA), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems (CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Goijert (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), (vice-voorzitter), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 17 november 2009

In de vergaderingen van de commissie VROM/WWI van 3 en 10 november jl. is gesproken over het nagehangen besluit tot intrekking van het besluit financiële zekerheid milieubeheer. De commissie heeft in deze vergaderingen geen bezwaar uitgesproken tegen het onderhavige besluit, maar miste een toelichting op de keuze voor het uitvoeren van de motie Neppérus/Viets en het negeren van de motie Poppe.

Waarom is niet, conform de motie Poppe, gekozen voor een wijziging van het besluit zodanig dat de financiële zekerstelling zich beperkt tot een gemiddelde van de jaarlijkse hoeveelheid afval, grond en dergelijke dat een ondernemer in opslag heeft?

Overigens werd vanuit de fractie van de SP nog een aantal vragen opgeworpen, welke u hierbij toegaan.

Welke voordelen heeft het intrekken van het besluit financiële zekerheid milieubeheer voor het bedrijfsleven en welke voor overheden?

Welke nadelen heeft het intrekken van het besluit financiële zekerheid milieubeheer voor het bedrijfsleven en welke voor overheden?

Kunt u een overzicht geven van de bedrijven die op grond van het besluit een of meer financiële zekerstellingen hadden gereserveerd? Zo nee, waarom niet?

Hoe werd op grond van het besluit bepaald wat de hoogte van de financiële zekerstellingen voor opslag van een bepaalde stof was? Hoe hoog was de zekerstelling voor de opslag per 10 ton huishoudelijk afval, per 10 ton bedrijfsafval, per 10 ton kunststofafval, per 10 ton vervuilde grond, per 10 ton teerhoudend asfalt granulaat en per 10 ton bruin- en witgoed?

Is het na intrekking van het besluit mogelijk dat een onderneming een vergunning krijgt voor opslag van afval, grond en dergelijke, vervolgens na opslag failliet gaat en dat dan vanwege het ontbreken van financiële zekerstelling de gemeenschap moet opdraaien voor de kosten van het opruimen? Zo ja, creëert u hiermee niet een criminogene omgeving waarin malafide ondernemers worden uitgelokt op een goedkope manier van lastig of duur te verwerken afval, grond en dergelijke af te komen? Zo nee, hoe wordt dan voorkomen dat na faillissement de kosten voor opruimen voor rekening van de gemeenschap komen?

De commissie ziet met belangstelling uit naar de beantwoording van deze vragen.

De voorzitter van de commissie VROM/WWI
M. C. Meindertsmā

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 4 januari 2010

Het besluit tot intrekking van Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Staatsblad 2009, nr. 406) is op 29 oktober jl. in het kader van de wettelijk voorgeschreven nahangprocedure aan uw Kamer aangeboden. Naar aanleiding van deze nahangprocedure heb ik van uw Kamer een aantal vragen ontvangen (uw kenmerk KvD/BF/145 191.1U; ingezonden 17 november 2009). Hierbij doe ik u de antwoorden op deze vragen toekomen.

1

Waarom is niet, conform de motie Poppe, gekozen voor een wijziging van het Besluit zodanig dat de financiële zekerstelling zich beperkt tot een gemiddelde van de jaarlijkse hoeveelheid afval, grond en dergelijke dat een ondernemer in opslag heeft?

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 31 januari 2008 over de herijking van de VROM-regelgeving zijn twee moties aangenomen over het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (hierna: het Besluit). Het betreft de motie van het lid Poppe (Kamerstukken II, 2007/08, 29 383, nr. 92) en de motie van de leden Vietsch en Neppérus (Kamerstukken II, 2007/08, 29 383, nr. 97). Op 4 maart 2008 is de motie van het lid Poppe aangenomen. Met deze motie is de regering verzocht het Besluit zodanig te wijzigen dat het bevoegd gezag de financiële zekerheid op kan leggen naar rato van de gemiddelde hoeveelheid op het terrein aanwezige afval. De motie Vietsch/Neppérus is op 18 maart 2008 aangenomen. Met deze motie is de regering verzocht het Besluit in te trekken.

Door het aannemen van de motie Vietsch/Neppérus is de motie Poppe onuitvoerbaar geworden. Omdat de stemmingen over de motie Vietsch/Neppérus op een later tijdstip hebben plaatsgevonden, ben ik ervan uitgegaan dat de Tweede Kamer met het aannemen van de motie Vietsch/Neppérus, de motie Poppe terzijde heeft gesteld en de motie Poppe derhalve niet meer relevant is.

Dit heb ik per brief van 19 mei 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 29 383, nr. 104) aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt.

2

Welke voordelen heeft het intrekken van het Besluit voor het bedrijfsleven en welke voor overheden?

Op grond van het Besluit had het bevoegd gezag de bevoegdheid om voor bepaalde categorieën inrichtingen in een milieuvergunning een verplichting tot financiële zekerheid op te nemen. Daarbij kon het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen met betrekking tot de verwijdering van afvalstoffen of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade. Doordat het Besluit is ingetrokken, is deze bevoegdheid vervallen. Het belangrijkste voordeel voor het bedrijfsleven is dat bedrijven die onder de reikwijdte van het Besluit vielen niet langer met een financiële zekerheidsverplichting op grond van het Besluit kunnen worden geconfronteerd. Volgens het bedrijfsleven brengt dit een forse besparing van directe en organisatorische kosten met zich mee. Daarnaast levert het intrekken van het Besluit een administratieve lastenreductie op. Deze administratieve lastenreductie bedraagt circa € 694 000 per jaar.

Een ander voordeel voor het bedrijfsleven heeft betrekking op de diverse toepassing van het Besluit door bevoegd gezaginstanties. Uit de evaluatie

van het Besluit¹ is gebleken dat er grote verschillen waren tussen de toepassing van het Besluit door bevoegd gezaginstanties. Volgens het bedrijfsleven leidde de diverse toepassing van het Besluit tot rechtsongelijkheid. Met het intrekken van het Besluit is deze rechtsongelijkheid weggenomen.

Voor overheden die geen gebruik maakten van de bevoegdheden die het Besluit bood, heeft het intrekken van het Besluit geen voor- of nadelen. Voor overheden die het Besluit actief hebben toegepast, kan de afname van de belasting van de overheidsorganisatie en de daarmee samenhangende apparaatkosten als gevolg van het intrekken van het Besluit als een voordeel worden beschouwd. In de Nota van Toelichting bij het Besluit is aangegeven dat de geschatte tijdsbesteding per opgelegde financiële zekerheid tussen de 10 en 30 uur bedraagt en dat de extra tijd voor controle en handhaving tussen de 2 en 18 uur wordt geschat (Stb. 2003, nr. 71, p. 29).

3

Welke nadelen heeft het intrekken van het Besluit voor het bedrijfsleven en welke voor overheden?

Een nadeel voor bedrijven is dat de flexibiliteit bij vergunningverlening wordt beperkt. Op grond van artikel 7 van het Besluit was het voor bedrijven mogelijk om bewust af te zien van het treffen van bodembeschermende voorzieningen die het bodemrisico verwaarloosbaar maakten. In plaats daarvan kon volstaan worden met een aanvaardbaar bodemrisico en een financiële zekerheidsstelling voor de restrisico's op bodemschade. Dit alternatief is met het intrekken van het Besluit vervallen.

Daarnaast kan het bank- en verzekeringswezen nadeel ondervinden, omdat door het intrekken van het Besluit de afzet van financiële producten af kan nemen. Overheden kunnen bedrijven namelijk geen plicht meer opleggen om te beschikken over een financiële zekerheid, waarbij gedacht kan worden aan een bankgarantie, borgtocht, verzekering, hypotheek- of pandrecht.

Een nadeel voor overheden is dat bevoegd gezaginstanties niet langer de bevoegdheid hebben om op basis van het Besluit een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid in een milieuvergunning op te nemen. Dit kan betekenen dat in voorkomende gevallen geen financiële middelen voorhanden zijn om milieuschade te herstellen. In de meeste gevallen zal het bevoegd gezag dan opdraaien voor de kosten die samenhangen met het herstel van milieuschade.

De kans dat de overheid werkelijk opdraait voor de kosten voor herstel van milieuschade, die voorheen gedekt werd door financiële zekerheid op grond van het Besluit, is op basis van ervaringsgegevens klein. In de zes jaar tijd dat het Besluit in werking is geweest, hebben zich namelijk bij mijn weten *geen* milieuschadegevallen voorgedaan, waarbij voor herstel van deze schade een beroep is gedaan op de gestelde financiële zekerheid op basis van het Besluit.

4

Kunt u een overzicht geven van de bedrijven die op grond van het Besluit een of meer financiële zekerstellingen hadden gereserveerd? Zo nee, waarom niet?

Het al dan niet stellen van financiële zekerheid was ter beoordeling van het bevoegd gezag en was geen verplichting. Op grond van het Besluit had het bevoegd gezag de bevoegdheid om voor inrichtingen die ernstige

¹ M. Peeters, F. van der Woerd en G. in de Braek (2006). Evaluatie van het Besluit financiële zekerheid; Kwalitatieve ervaringen 2003–2006. Structurele Evaluatie Milieuwetgeving (STEM); publicatie 2006/2.

nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid in de milieuvergunning op te nemen. In de bijlagen bij het besluit waren categorieën inrichtingen aangewezen die aan dit criterium voldeden.

Naar schatting waren in circa 80 milieuvergunningen verplichtingen tot het stellen van financiële zekerheid opgenomen. In 90 procent van deze gevallen ging het om afvalstoffeninrichtingen of inrichtingen waar meer dan 10 kubieke meter aan gevaarlijke stoffen werden opgeslagen.

5

Hoe werd op grond van het Besluit bepaald wat de hoogte van de financiële zekerstellingen voor opslag van een bepaalde stof was? Hoe hoog was de zekerstelling voor de opslag per 10 ton huishoudelijk afval, per 10 ton bedrijfsafval, per 10 ton kunststofafval, per 10 ton vervuilde grond, per 10 ton teerhoudend asfalt granulaat en per 10 ton bruin- en witgoed?

Het bevoegd gezag was verantwoordelijk voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid. De hoogte van de financiële zekerheid was afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het bepalen van dit bedrag hing samen met de kosten voor het beheer van afvalstoffen. Onder de kosten voor beheer wordt verstaan de kosten van het inzamelen en verwijderen (storten, verbranden, reinigen) van de afvalstoffen. De maximale beheerkosten konden worden berekend door de maximaal in de vergunning toegestane hoeveelheid afvalstoffen (op enig moment) te vermenigvuldigen met het gemiddelde beheerstarief per afvalstof. Voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid diende per geval niet alleen naar de verbrandings- of stortingsstarieven te worden gekeken, maar moest ook rekening worden gehouden met een mogelijke gedeeltelijke nuttige toepassing, al dan niet na reiniging. Ook speelden per geval andere factoren een rol, zoals de frequentie van de afvoer van de in de inrichting vrijkomende afvalstoffen.

De hoogte van de financiële zekerheid was daarnaast afhankelijk van het beleid van het bevoegd gezag en de specifieke omstandigheden van het betrokken bedrijf, zoals de bedrijfsvoering, de financiële situatie, de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem, de maatregelen die werden getroffen om de risico's op schade te beperken en de solvabiliteit.

De hoogte van de financiële zekerheid voor de opslag van afvalstoffen was derhalve afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voor bovengenoemde afvalstoffen is het derhalve niet mogelijk om in zijn algemeenheid aan te geven wat de hoogte van de financiële zekerheid was.

6

Is het na intrekking van het Besluit mogelijk dat een onderneming een vergunning krijgt voor opslag van afval, grond en dergelijke, vervolgens na opslag failliet gaat en dat dan vanwege het ontbreken van financiële zekerstelling de gemeenschap moet opdraaien voor de kosten van het opruimen? Zo ja, creëert u hiermee niet een criminogene omgeving waarin malafide ondernemers worden uitgelokt op een goedkope manier van lastig of duur te verwerken afval, grond en dergelijke af te komen? Zo nee, hoe wordt dan voorkomen dat na faillissement de kosten voor opruimen voor rekening van de gemeenschap komen?

De situatie die wordt geschetst kan zich voordoen. Een dergelijke situatie kon zich echter in de tijd dat het Besluit in werking was ook voordoen. Het bevoegd gezag was namelijk niet verplicht om in een vergunning een financiële zekerheidsplicht op te nemen. Het is niet zo dat nu het Besluit is ingetrokken een criminogene omgeving

is gecreëerd, waarin malafide ondernemers worden uitgelokt om op een goedkope manier van lastig of duur te verwerken afval, grond en dergelijke af te komen. Problematische, malafide ondernemers zullen in veel gevallen geen milieuvergunning hebben. Omdat de financiële zekerheid op grond van het Besluit gekoppeld was aan een milieuvergunning, werden malafide ondernemers niet door het Besluit bereikt. Voor illegale activiteiten bood het Besluit derhalve geen oplossing. Dat was ook niet met het Besluit beoogd. Tegen illegale bedrijven bestaat maar één middel en dat is actieve handhaving en strafrechtelijke opsporing.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer